

日本の雇用・労働問題の解決に向けて

— 幸せな国民生活と持続的経済成長のために —

特別寄稿

はつじ

提言の意図

過労死に象徴される長時間労働、不本意非正規社員の増大など、今日わが国が抱える雇用・労働問題の多くは、わが国経済の長期にわたる不振や企業収益の悪化にその原因がある。同時に、根底にはわが国特有の日本型雇用システムに内在する諸要因が介在している。

このため、問題の解決にあたっては、日本型雇用システムの特徴とその限界及び弱点を再確認し、それを克服するための実効性のある手法を見出す必要がある。併せて、雇用・労働問題は経済運営と切り離して考えられないため、経済に悪影響が及ぶことを避け、いい効果が及ぶような解決策を見出すことが望まれる。

また、雇用・労働問題は、基本的には労使の話し合いで解決すること



が望ましいが、その背景にはさまざまな要因が絡んでいるために、話し合いでは事態の打開を図ることが難しい場合も少なくない。そのような場合には、法的な強制力を伴う措置を講じることも必要である。

過労死に象徴される長時間労働や劣悪な労働条件の下で働かざるを得ない非正規社員の存在、あるいは現に労働力不足が進みつつある中

特定非営利活動法人政策形成推進会議

で女性や高齢者の活躍の場を拡大することは、いつまでも放置することのできない喫緊の課題である。わが国経済の再生・復権と一体で早急に是正、改善を図らなければ、幸せな国民生活やそれを支える経済の持続的成長は望めないといっても過言ではない。

本提言は、このような認識の下に、今日の雇用・労働問題について、その具体的な是正、改善策を提示しようとするものである。

1

日本型雇用システム の行き詰まり

(1) 日本型雇用システムの特徴

欧米型の雇用システムが世界の主流を占める中で、職務無限定雇用契約を中核に、年功賃金、終身雇用、企業別組合を柱とする日本型雇用システムは、かつて高度経済成長の原動力となったと世界から賞賛されたこともあった。

それは、①労働者にとつて雇用と生活の安定を確保することができ、

また、②企業にとって当該企業の特性にマッチした人材の育成とその外部への流出を防止し、③従業員を一方的に配置転換できる強力な人事権を背景に従業員の強い忠誠心を確保し、柔軟な組織変更や人事管理を通じて時代の変化に即応した企業構造や業態の転換を可能とする、労使双方にとってメリットの多いシステムだった。

(2) 雇用・労働問題の深刻化

しかし、生活給を加味した年功賃金をはじめ、手厚い諸手当や福利厚生事業、企業内職業訓練に至るまで、企業が丸抱えて従業員の間接をみる日本型雇用システムは、企業の成長・発展・拡大があつてはじめて成り立つシステムである。このため、日本経済が長期停滞期に入り、企業収益が減少するにつれ、コストが高む日本型雇用システムは次第に維持することが困難になり、その弱点が顕在化してきた。

そのような中で企業が採った行動は、①成果主義の採用による賃金の抑制（特に中高年層）、②正社員の採用削減と極端に待遇が悪いパー

ト・派遣社員・契約社員などの非正規社員の採用拡大、③企業内職業訓練の縮小などの労働コストの削減策だった。当然、④長時間労働の是正も足踏みした。

特に、日本型雇用システムが適用される労働者はもっぱら大企業に勤務する正社員に限られ、多くの中小企業に勤務する正社員や近年4割近くまで増大した非正規社員はその埒外に置かれている。今日、日本が直面している深刻な雇用・労働問題の一つは、このように雇用・労働関係が二重構造になつており、大



企業と中小企業、正社員と非正規社員との間に大きな格差が生じているところにある。

2

問題解決の方向と制約

(1) 日本型雇用システム転換の可能性

(欧米型雇用システムへの

転換の困難性)

今日の雇用・労働問題の解決策として、日本の雇用システムを欧米型の雇用システムに転換することが適当であるという意見がある。

特に、労働市場の柔軟性と雇用の安定性を兼ね備えた北欧諸国のフレキシキュリティ・モデルは、①産業別・職種別労働組合によつて企業・産業横断的に賃金などの労働条件が決定されるほか、②公的な職業訓練や生涯を通じて大学での学び直しの充実などの積極的労働市場政策の実施と③失業時の生活扶助、就労促進が公費投入ベースで日本の数倍の規模で行われており、自由な解雇と高い就業率が同時に実現されてい

る。北欧諸国の高い所得水準と安定した経済成長、低い失業率とその有効性を証明しており、EUは加盟各国にその導入を推奨している。もしそれをわが国に全面的に導入することができれば、労働移動が活発に行われる中で、雇用の安定と産業構造の転換・高度化を同時に実現することが可能になると考えられている。

しかし、たとえ同様の措置をわが国で講じようとしても、企業別労働組合を産業別・職種別労働組合に再編することは現実には不可能に近い。また、現在の日本の財政には、北欧諸国並みの規模で積極的労働市場政策や失業時の生活扶助を実施するだけの余力が残されていない。

さらに労使双方にとってメリットが多い優れたシステムとしてわが国社会に定着している日本型雇用システムを解体して、全面的に欧米型に転換することは現実問題として考えられない。戦後一時期、経済界は欧米型の雇用システムへの移行をめざし、政府もそれをバックアップした時代があったものの、結局実現しなかった。理由は、日本型雇用システムが企業の現場や労働者から好都合で望ましいシステムとして広く受け入れられたからである。今日においても、労使いづれからもその全面的な解体・再編を求める声は上がっていない。

（日本型雇用システムの部分修正）
そうだとすれば、①日本型雇用システムの基本的な枠組みを維持しつつ、問題が顕在化しているところを部分的に修正して、できる限り望ましい姿に近づけるとともに、それは別に、②日本型雇用システムを前提とする限り進まないと考えられる外部労働市場の育成や雇用の流動化あるいは自律的な産業構造の転換・高度化について、日本型雇用システムの下でも同様の成果が得られる日本独自の手法を編み出す必要がある。

特に、日本型雇用システムが適用されない中小企業やサービス産業に従事する労働者は、正社員、非正規社員を問わず、現状でも大企業に勤務する正社員ほど雇用が保障されており、待遇も恵まれていない状況にあることを考えると、早急に必要な雇用システムの改善に取り組む必要がある。

(2)労働生産性の向上と

産業構造高度化方策

(労働生産性向上の必要性)

長時間労働の是正、非正規社員の待遇改善などいずれの問題も、その解決は労働コストのアップに直結する。しかし、問題の解決が企業の収益力を低下させ、わが国産業の疲弊、衰退を招くようなことがあっては元も子もない。雇用・労働問題の解決には、それに伴って生じるコストアップの吸収に必要なだけの労働生産性の上昇が最低限必要とされる。労働生産性の上昇には、公的な教育訓練の充実などスキルアップのため



の人的投資の拡充と働き方改革が必要である。

もちろん経済の成長・発展、所得の上昇を達成するためには、それ以上の生産性の上昇が必要であることは言うまでもない。近年、日本の産業全体が生産性の低下に直面しており、その引き上げが大きな課題となつていくが、中でも欧米主要国に比べ大幅に生産性が低い中小企業やサービス産業の生産性を高めることが、わが国経済を再生・復権させる上で緊急の課題となつていく。

(進みにくい産業構造の高度化)

経済成長のための産業構造の高度化の観点から見た場合、日本型雇用システムは、企業単位の構造改革は進みやすいものの、欧米型の雇用システムに比べて、企業の枠組みを越えた産業全体の構造改革が進みにくいという弱点がある。企業別労働組合の下で、企業ごとにその収益力に応じた水準で賃金が決定される日本の場合、生産性が低い企業が生き延びる確率が欧米に比べて高くなりがちである。わけても日本の労働組合は、賃金よりも雇用の確保を優先する傾向があるため、ゾンビ企業



の市場からの退出が進みにくいと言われている。これは当面の雇用の安定を確保するうえでは有効であるものの、衰退分野から成長分野への産業全体の構造転換が阻害され、経済成長を押し下げ、中長期的には雇用を減少させることになりかねない。

（産業構造高度化方策）

日本の企業別労働組合を欧米型の産業別・職種別労働組合に再編

することは現実には不可能に近い。また、わが国では、未知の分野、新規事業に挑戦するため、進んでリスクを取ろうとする人が少なく、欧米のようにベンチャー企業が育ちにくい状況にある。このため、産業構造の転換・高度化を促進する方策としては、優秀な人材を抱え、体力がある大企業を中心に、そこが強力な人事権を背景にした柔軟な組織

変更や配置転換を駆使して、時代の変化に即した業態の変化、新規事業の開拓や企業買収などをより一層推進することとし、そのための政策手段を強化・拡充することが現実的な方策であると考えられる。

併せて、中小企業やサービス産業についても、これまでつばら救済・保護・支援に重点を置いていた政策を百八十度転換して、生産性が低い企業の市場からのならかな退出を促進し、個別企業の枠組みを超えた

産業分野ごとに生産性を高める必要がある。そのための方策としては、既存の保護政策を廃止・縮小して、最低賃金を引き上げ、行為規制を強化するとともに、公的な教育訓練を拡充して人材育成を強化し、IT投資を促進して労働生産性を上昇させることが有効である。

3

実現可能な解決の手法

(1) 労使双方の意識改革・自主努力の重要性と限界

雇用・労働問題の解決には、まず何よりも当事者である労使双方の意識改革が重要である。しかし、これまでの経緯や現状をみると、当事者の意識改革や自主努力に委ねているだけでは、いつまでたっても事態が好転しないおそれがある。それは、今日社会問題化している事案に対する当事者の問題意識に大きな温度差があることや、社会全体の意識が変化しない限り企業単位、事業所単位の自主努力だけではどうしても乗り越えられない壁があるからである。

(2) 実行を担保する

法制化の考え方

このため、経営者や従業員に意識改革や自主努力を求める場合にも、ただ啓蒙活動を展開するだけでは実効が伴わないおそれがある。当事者が目標に向かって努力せざるを得なくなるような実行を担保する措置を講じる必要がある。

具体的には、法律で努力義務を規定し、個別の事案ごとに目標年度、目標値の設定とその公表、毎年度の実施状況の公表を義務づけることが有効である。公表手段としては、それらの数値目標や実施状況の有価証券報告書への記載を求め、株主や採用応募者に当該企業の実情を周知することを通じて投資や入社の判断材料を提供することが効果的である。

（法規制と監視・監督体制の強化）

次に、問題解決の必要性が差し迫っており、ことは急を要し、問題の解決を当事者の意識改革や企業の自主努力に委ねている余裕がない場合、あるいは意識改革や自主努力だけでは限界があることが明らかに

なった場合には、法律による強制力のある規制が必要である。併せて、法規制を実効あるものにし、ブラック企業を排除するため、労働基準監督官の大幅増員による監視・監督体制を強化する必要がある。

(段階的実施と

中小・零細企業への配慮)

なお、たとえ実効性を担保するために強制力がある法規制を導入する場合でも、その実施のテンポは生産性の上昇が可能な範囲で段階的に進めることが適当である。具体的には、できる限り高い目標を掲げ、最善を尽くせば実現可能な実施期間を設定して、計画的かつ段階的に目標の実現に向かって取り組むこととし、そのためのプログラム法を制定することが望まれる。

併せて、体力があり、生産性が高い大企業からまず着手し、中小企業や零細企業については、問題解決への取り組みが企業経営に重大な影響を及ぼすことがないよう慎重に見極めながら、数歩遅れで実施するという配慮も必要である。しかし、それが過度に生産性が低い企業の温存に手を貸すことがないようにしなけ

ればならないことは、前述したとおりである。また、国や地方自治体については、どのタイミングで実施することが国民の理解を得るうえで最適切か、個別の事案ごとに適正に判断する必要がある。

4

個別課題の解決策

(1) 長時間労働の是正

これまでも精神疾患や過労死が後を絶たない状況の中で問題視されていた長時間労働は、最近起こった電通事件をきっかけに俄に社会問題化し、その是正が政府の最重要課題の一つとなった。加えて、夫婦共働きが社会の標準となり、人口が減少する中で労働力の確保や少子化対策の強化が求められるようになると、仕事と家庭生活との両立を図り、女性の本格的な活躍を促進するためにも、長時間労働は男女を問わず緊急に是正すべき政策課題となった。

日本の長時間労働が一向に是正されないのは、日本型雇用システム自体にその要因が内在しているからで

ある。また、日本人の労働観・人生観が深くかかわっていること、日本社会全体に長時間労働を問題視する意識が低く、品質や納期を優先する空気が強いことも影響している。このため、長時間労働の是正を労使の自主的な取り組みや企業の自主的な努力に委ねては、いつまでたっても事態が改善しないおそれがある。

過労死を根絶し、長時間労働を抜本的に是正するためには、労働時間規制を全面的に強化し、義務化と罰則を伴う強制でその実効性を担保するしかない。具体的には、EU並みの労働時間をめざし、10年後を目途に下記の水準に達することを目標とし、労働生産性の向上と一体で労働時間の短縮を推進する必要がある。その確実な実現を期すため、目標水準の設定とそこに至る実施計画策定の根拠を定めるプログラム法を制定すべきである。

- ①現在の時間外労働の限度基準(1週15時間、1月45時間、1年360時間)を絶対的上限として法定する。
- ②特別条項付き三六協定を廃止する。



- ③勤務間インターバル制(11時間)を導入する。
 - ④割増賃金率の下限を50%に引き上げる。
 - ⑤すべての時間外労働に代替休日(代替率100%)を与える労働時間貯蓄制度を導入する。
 - ⑥使用者に1週1日、年間104日の休日を義務づける。
 - ⑦使用者に年次有給休暇の完全消化と長期連続取得(14日以上)を義務づける。
 - ⑧年次有給休暇と別に病欠特別休暇を設ける。
- なお、ホワイトカラー・エグゼンプション制度(高度プロフェッショナル

制度)問題の本質は、割増賃金が支払われなくなることはない。長時間労働に対する歯止めが事実上なくなることである。したがって、その導入は、上記の労働時間規制が法制化されてはじめて前提条件が整うと考えるべきである。

(2) 非正規社員の待遇改善

あまりにも劣悪な条件の下で働かざるを得ない非正規社員の増大、わけても、やむなく非正規雇用を選択せざるを得なかった不本意非正規社員の増大(総数315万人)は、日本社会に深刻な影を落としている。①非正規社員(1980万人)の約半数を占めるパート(961万人)の年間賃金額は正社員の半分程度の水準にとどまっております。手当についてもほとんど支給されないものが多い。社会保険への加入率も極めて低く、両者の間には大きな格差が生じている。②職業訓練の機会に恵まれません。正社員に転向できる機会が限られており、いったん非正規雇用に就くと生涯そこから抜け出せなくなる可能性が高い。③雇用期間も限られており、契約期限がくればそこで雇用関



係が終了する不安定な雇用関係に置かれている。そして、④ほとんどの非正規社員は労働組合にも加入しておらず、権利を主張し、救済を受ける道が著しく閉ざされている。

経済的に自立できない非正規社員の増大は、その対象が主婦や学生などの家計の補助者だけにとどまっていた間はさほど問題視されることがなかった。しかし、夫婦共働きが標準となり、女性も働かないと家計をやりくりできないような状況になると、非正規社員の待遇改善は放置できない問題となった。母子世帯の貧困率の高さは、非正規雇用の悲惨な

姿を象徴的に表している。また、それは若者の非婚化や出生率の低下に拍車をかけ、少子化対策の面からも早急に取り組むべき課題となっている。

非正規社員の待遇を改善するには、欧米で普及している同一労働同一賃金原則をわが国でも導入することが望ましい。しかし、正社員は「人」基準の職能給、非正規社員は「仕事」基準の職務給と、両者の賃金決定基準が異なるわが国では、単純に同一労働同一賃金原則を適用できないという事情がある。

非正規社員にも職能給を適用することは理論的には可能であるが、非正規社員一人ひとりの職務能力を評価することは、膨大な作業を伴い非現実的である。しかし、職務給の中に職能給に盛り込まれている年齢給や生活給の要素を追加することは可能である。

一方、職能給も職務遂行能力だけに着目して賃金が決定されるわけではなく、職務や成果あるいは生活費などさまざまな要素が加味されている。したがって、職能給と職務給それぞれの構成要素を分解して構成要素ごとに比較すれば、果たしてど

の部分が合理的な根拠もないまま格差が生じているのか明らかになるはずである。

わが国でも、同一労働同一賃金原則を客観的にみて合理的な理由のない不利益な取り扱いを禁止する趣旨に解して導入すべきである。

そのうえで、使用者に賃金決定基準に関する説明責任を課せば、賃金決定の透明性が高まり、正社員、非正規社員とも自らの賃金に対して納得しやすくなり、労使間の争いの減少につながる。また、仮に争いが生じ、訴訟に至った場合には、異なる賃金制度が合理的であることの立証責任を使用者側に転嫁して、労働者が利益を守りやすくなりべきである。

このほか、非正規社員の待遇を改善する手法として、次の措置を講じるべきである。

- ①すでに導入が進みつつある職務、勤務地、労働時間が限定された限定正社員制度の普及促進
- ②非正規社員に対する正社員転換優先権の付与
- ③有期労働契約の締結事由の限定と、正当な事由がない契約を無期労働契約とみなす制度の導入



(3) 女性の活躍推進

男性に比べ家事・育児・介護などに費やす時間が圧倒的に長い女性が男性と肩を並べて働ける雇用システムを確立するためには、次の措置を講じる必要がある。

① 女性活躍推進法が実効を伴わない場合には、同法の規制内容を強化し、努力義務にとどまっているものを罰則を伴う強制力のある

ものにするとともに、行為規範を定めたものに改める。

② 女性に労働時間・勤務時間帯・勤務地などを柔軟に選択できる権利を認める。たとえ一時的に職務や勤務地あるいは労働時間が限定された雇用形態を選択しても、それが将来のキャリアアップに決定的な制約とならない仕組みを構築する。それがなければ、限定正社員制度は非正規社員の待遇改善にはつながっても、女性の正社員に多様な働き方を選択する道を開くことにはならない可能性が大きい。

③ 従来 of 男女役割分業や女性に対する固定観念を改めない限り、女性の活躍の場は広がらない。女性に優しい仕事や女性らしさ、その特性に合っていると考えられる仕事しか与えられなければ、女性が潜在的な能力を発揮できないのは当然である。

(4) 高齢者の活躍推進

— 生涯現役社会の実現 —

超高齢社会が迫りつつある中で、社会保障制度の持続可能性を高め

るとともに、人々が終世生きがいのある人生を全うすることができる社会環境を整備するうえで、元気で意欲がある限り何歳になっても働き続けられる生涯現役社会を実現することが強く求められるようになった。

働くことを厭わず、働くことに喜びや生きがいを感じる日本人の意識や人生観、労働観は高く評価すべきである。年齢に関わらず、健康で意欲と能力がある限り働き続けられる生涯現役社会の実現は、超高齢化と人口減少が同時かつ急速に進行している日本がめざすべき社会の姿である。

(シルバー人材センターの拡充と

市町村の役割)

高齢者に多様な働く場を提供するため、シルバー人材センターの業務範囲を大幅に拡充するとともに、受注体制を強化すべきである。特に、高齢者自らが主体的に社会と関わりを持ち続けられやすくなるしくみや推進母体づくり、シルバー人材センターがサポート役として乗り出すことが望まれる。

また、市町村が積極的な役割を果たし、例えば、高齢者を各種の推進

員に任命して公的な役割を与えたり、市町村が実施する事業に高齢者が参加できる機会を積極的に設けるべきである。

(年齢による差別の禁止

— 一定年制の廃止 —)

年齢による差別禁止の制度化は、日本型の職務無限定雇用契約の下では個人の能力を客観的に公正に評価することが難しく、定年制を廃止すれば解雇をめぐって労使間で紛争が多発するおそれがある。また、自発的に退職の決心を促すことが容易でない日本では、現時点では導入の条件が整っていないと考えられる。

(5) 公的な職業能力向上策の充実

これまで中心的な役割を担ってきた企業内職業訓練だけでは、①非正規社員などの処遇の改善、②女性や中高年層の働く機会の確保、③日本の産業経済復権のために労働生産性を高めるうえで最重要課題である人的投資の拡大に対応できなくなっている。このため、公的な職業教育訓練を大幅に拡充する必要がある。併せて、学術・教養中心の学校教育を再編して、職業教育訓練



をもう一つの柱として確立する必要がある。何よりも重要なことは、それを実行できるだけの予算措置が可能となる財政基盤を早急に確立することである。

(6) 解雇規制の見直し

産業構造の転換・高度化を促進するためには、解雇規制を緩和する必要があるとの声がある。しかし、日本の解雇規制はいわば日本型雇用システムと表裏一体の関係にあり、日本型雇用システムを堅持したまま解雇規制だけ緩めることには無理がある。解雇規制を緩めるなら、職務無限定雇用契約を止めなければならぬ。しかし、企業にとってメリツトの大きい職務無限定雇用契約を全面的に取り止めることは、現実には難しいものと思われる。

のと考えられる。

おわりに

関係者への期待

日本企業の中で世界的に事業を展開している多国籍企業の例をみれば、同じ経営者の下で業務を行っているにもかかわらず、短い労働時間でも、あるいは正社員と非正規社員との間で同一労働同一賃金原則を適用しているも、日本の事業所に引けを取らない高い生産性を上げている海外の事業所はいくらでもある。なぜ海外でできることが日本ではできないのか、その原因を究明すれば、解決策はおのずと明らかになるはずである。

本提言では、今日直面している雇用・労働問題の解決なくして、幸せな国民生活やそれを支える持続的な経済成長は望めないとの観点から、法的措置を中心として、いくつかの解決策を提案した。しかしながら、すべての対策は、労使双方の理解と協力がなくては実効が上がらない。諸対策の着実な実施と併行して、労使双方の意識改革と自主努力を強く求めたいと思う。